

Beskrivelse af formålet med og indholdet af den nye politiske arbejds- og organiseringsmodel

Delrapport 1

Torring, Jacob

Publication date:
2015

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Citation for published version (APA):
Torring, J. (2015). Beskrivelse af formålet med og indholdet af den nye politiske arbejds- og organiseringsmodel: Delrapport 1.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Beskrivelse af formålet med og indholdet af den nye politiske arbejds- og organiseringsform

Evaluerings af ny politisk arbejdsform i Gentofte Kommune

Delrapport # 1

2. december, 2015

Eva Sørensen og Jacob Torfing

Roskilde School of Governance

Roskilde Universitet

1. Rapportens formål

Dette er den første af en række delrapporter, som evaluerer den nye politiske arbejds- og organiseringsform i Gentofte Kommune. Evalueringen udføres af professor Eva Sørensen og professor Jacob Torfing fra Roskilde Universitet på foranledning af Gentofte Kommune.

Evalueringen gennemføres i perioden september 2015 til november 2016, og den skal danne udgangspunkt for Kommunalbestyrelsens beslutning om videreførelse og revision af den nye politiske arbejds- og organiseringsform.

Evalueringen har karakter af et forskningsbaseret følgestudie, der med udgangspunkt i den nyeste forskning om politisk ledelse analyserer den nye politiske arbejds- og organiseringsform i Gentofte Kommune før, under og efter implementeringen.

Formålet med denne første delrapport er at beskrive formålet og indholdet af den nye politiske organiseringsmodel med henblik på at skabe en klar og entydig forståelse af baggrunden, formålet, hovedprincipperne, samt den konkrete udformning af den nye politiske organiseringsmodel, herunder kommunalbestyrelsens, de stående politiske udvalg og opgaveudvalgenes opgave, funktion og virke.

Grundlaget for rapporten er interviews med borgmesteren og deltagerne i den administrative arbejdsgruppe, der havde ansvar for udviklingen af den nye politiske organiseringsmodel. De kvalitative interviews blev foretaget i starten af september, og suppleres af tilgængelige dokumenter fra kommunalbestyrelsen, samt observation af et kommunalbestyrelsesmøde og to opgaveudvalgsmøder.

Denne rapport beskriver udgangspunktet for evalueringen i form af intentionen og indretningen af den nye politiske organiseringsmodel. Senere følger der en række delrapporter, der ser nærmere på de positive og negative forventninger til den nye politiske organiseringsmodel, arbejdsprocessen i opgaveudvalg med forskellige opgaver, samt de politiske og administrative erfaringer med den nye model efter det første år. Delrapporternes konklusioner opsummeres og diskuteres i en samlet rapport med en række anbefalinger til Kommunalbestyrelsen i november 2016.

Denne delrapport reflekterer indledningsvist – med udgangspunkt i tidligere forskning – over behovet for at styrke den politiske ledelse i danske kommuner ved at udvikle nye politiske organiseringsformer. Derefter redegøres for baggrunden for den nye politiske organiseringsmodel i Gentofte. Så følger en gennemgang af modellens formål og hovedprincipper, samt en grundig redegørelse for den nye models institutionelle design. Rapporten afsluttes med en vurdering af den politisk-organisatoriske innovation, som Gentofte Kommune skaber ved indførelsen af den nye politiske arbejds- og organiseringsform.

2. Behovet for at styrke den politiske ledelse i danske kommuner

Mens kommunerne er meget synlige for borgerne i kraft af deres bidrag til at udvikle og regulere lokalsamfundet og udbyde service og velfærdsydelser, så er kommunalbestyrelserne ofte knap så synlige. De nyvalgte kommunalbestyrelser er knap kommet på plads, før de glider ud af de fleste borgeres synsfelt. Borgmestre og nogle få andre politikere optræder nu og da i de lokale medier, enten med én eller anden penibel sag, som pressen har gravet frem, eller også i forbindelse med åbningen af et nyt plejehjem eller igangsættelsen af et kommunalt byggeri. Kommunalbestyrelser lever derimod som regel en hengemt tilværelse indtil den næste valgkamp – kun afbrudt af den årlige polemik omkring budgetforliget.

Hovedårsagen til den manglende synlighed er, at kommunalpolitikere – med enkelte undtagelser – bruger hovedparten af deres tid på opgaver med karakter af administrativ styring og mindre tid på udøvelsen af politisk ledelse. Kommunalpolitikeres knappe tid og ressourcer bruges således i høj grad på:

- Detaljeret sagsbehandling i de stående politiske udvalg
- Læsning af store bunker af mødepapirer med henblik på at tage stilling til direktionens indstillinger
- Godkendelse af strategi- og handlingsplaner udarbejdet af forvaltningen
- Kontrol med forvaltningens borgerrettede afgørelser og deres udførelse af kommunalbestyrelsens beslutninger
- Forfølgelse af småsager på vegne af borgere, der føler sig uretfærdigt behandlet
- Opsyn med kommunale forsyningsselskaber

Politisk lederskab drevet af visioner og mere overordnede strategiske overvejelser er for mange kommunalpolitikere en luksus, der kun sjældent er tid til i et presset tidsbudget. Det kommunale politiske lederskab er med andre ord under pres.

Fokuseringen på administrative styringsopgaver er et levn fra de gamle sogneråd, hvor politikere og embedsmænd traf de fleste afgørelser i fællesskab. I dag er politik og administration blevet adskilt fra hinanden, men politikeres administrative styring af forvaltningen fortrænger stadig i nogen grad deres politiske ledelse af lokalsamfundet, og det på et tidspunkt hvor der ellers er stort behov for politisk ledelse.

Problemet er, at kommunalpolitikere er udsat for en række stærke pres:

- Fra neden af nogle stadig mere velorganiserede borgere
- Fra oven af en strammere statslig styring
- Ude fra af massemedier og private interessenter
- Inde fra af stærke, kompetente og veluddannede DJØF-ledelser

Pressene har en tendens til at gøre politikere reaktive, og begrænse deres overskud til at handle proaktivt og udøve politiske lederskab, forstået som det selv at sætte dagsordenen og angive retningen for kommunens udvikling.

Der er tidligere blevet gjort forsøg på at skabe bedre betingelser for, at politikere kan arbejde med mere overordnet og strategisk. Man har således betonet politikernes opgave med at fastsætte de politiske mål og økonomiske rammer for forvaltningens virke. Mødet med denne New Public Management -inspirerede politikerrolle har dog langt fra været problemfrit. Det er nemlig kun ganske få kommunalbestyrelsesmedlemmer, der kan finde sig tilrette i rollen som mål- og rammestyrende virksomhedsbestyrelse, og forskningen viser, at mange kommunalpolitikere oplever, at rollen som virksomhedsbestyrelse ikke tilfredsstiller deres ønske om at komme ned i den politiske substans. De fleste kommunalpolitikere har valgt at stille op og bruge tid på det politiske arbejde i kommunalbestyrelsen, fordi de brænder for nogle konkrete politiske sager. De finder det derfor svært kun at skulle stå ved roret en gang om året og lave budgetrammer og resultatmål – og ellers være bundet til masten og holde fingrene fra driften og de konkrete sager. I frustration over kløften mellem deres egen politiske forventninger og den rolle, som de er tiltænkt, kaster mange kommunalpolitikere sig over nogle mere overkommelige og veldefinerede administrative styringsopgaver, som dog sjældent hjælper dem til at udøve politisk lederskab.

Det politiske lederskab er med andre ord trængt i baggrunden, hvilket ikke kun er et problem for politikerne, der mister indflydelse og synlighed, men også til skade for demokratiet, lokalsamfundet og vælgerne tillid til politikerne. Politikerne er demokratisk ansvarlige for den politiske styring af den enkelte kommune, og vælgerne forventer i høj grad, at politikerne sætter retningen for lokalsamfundets udvikling fremfor at lave administrativ sagsbehandling. Samtidig skaber de mange komplekse problemer på skole-, unge-, ældre-, erhvervs- og miljøområdet, samt det voksende krydspres mellem borgernes stigende forventninger og de knappe offentlige ressourcer, et stort behov for politisk ledelse, der kan bidrage til at udvikle og forny velfærdssamfundet under svære betingelser.

Politisk ledelse handler ifølge den nyeste forskning om at:

1. Identificere og definere lokalsamfundets største og mest påtrængende problemer og udfordringer, samt at formulere nye visionære målsætninger for lokalsamfundets udvikling
2. Bidrage til at løse disse problemer gennem udviklingen af konkrete politiske strategier og tiltag
3. Mobilisere støtte og opbakning til gennemførelsen af disse strategier og tiltag

Politiske ledere skal med andre ord sætte den politiske dagsorden og udvikle og gennemføre nye strategiske indsatser, der løser lokalsamfundets mest presserende problemer. Det skal ske med udgangspunkt i politiske visioner for samfundets og den offentlige sektors udvikling, der løfter lokalpolitikken op over de administrative

driftsbeslutninger om udskiftning af svømmehallens rensefilter og renovering af en gangtunnel under hovedgaden. Den politiske ledelsesopgave handler i sidste ende om, at vinde befolkningens 'hearts and minds' ved at tilbyde en overbevisende og virkelighedsnær fortælling om, hvor de lokale indbyggere i kommunen kommer fra, hvilke udfordringer de står overfor, hvor de skal hen, og hvordan de kommer dertil.

Det er styrkelsen af kommunalpolitikernes politiske lederskab, der skal gøre kommunalbestyrelsen synlig. Politisk ledelse kan imidlertid ikke udøves i et tomrum, men forudsætter, at politikerne får det nødvendige input i form af viden, ideer og ressourcer fra forvaltningen, lokalsamfundet og borgerne. Med et sådant input kan politikerne – med udgangspunkt i deres politiske værdier og holdninger – definere problemer og udfordringer og udvikle nogle brugbare og politisk acceptable løsninger. Det er derfor afgørende, at politikerne 'sætter stikket i samfundet', og bestræber sig på at udvikle de nye løsninger i tæt samarbejde med relevante og berørte aktører fra det omkringliggende samfund og den vidtforgrene kommunale organisation og forvaltning. Samskabelse af kommunale løsninger forbedrer problemforståelsen, øger iderigdommen, og skaber samtidigt det brede ejerskab til nye løsninger, der gør at de kan realiseres i praksis. Udfordringen er derfor at skabe lokale fora og arenaer, hvor kommunalpolitikere kan lave velinformerede, vedbegrundende og visionære løsninger på konkrete problemstillinger sammen med lokalbefolkningen.

Hverken de traditionelle møder i en kommunalbestyrelse eller i stående udvalg skaber velegnede rammer for politikernes samskabelse af nye løsninger sammen med borgerne. Derfor har mere end halvdelen af de danske kommuner etableret tidsbegrænsede, rådgivende temaudvalg i medfør af den kommunale styrelseslovs § 17, stk. 4, hvor politikere sammen med borgere og andre – og bistået af forvaltningen – kan arbejde på nye og fleksible måder og skabe innovative løsninger på pressende problemer og udfordringer. De fleste kommuner har ét, to eller tre temaudvalg, men selvom erfaringerne generelt er gode, så har der indtil nu ikke været nogen kommuner, som har gjort temaudvalg til hovedomdrejningspunktet for kommunalpolitikernes politiske arbejde. De steder, hvor man er gået længst, har det vist sig at være svært at skabe tid til arbejdet i de nye temaudvalg, fordi politikerne fortsat bruger meget tid i de stående politiske udvalg (Holbæk Kommune). Andre steder har man forsøgt at skabe tid til nye temaudvalg ved at afskaffe de stående politiske udvalg og flytte deres opgaver over i kommunalbestyrelsen, hvor politikerne så risikerer at drukne i det meget stort sagspres (Skanderborg Kommune). De nye temaudvalg har desuden i overvejende grad bestået af kommunalpolitikere, og kun i få tilfælde inddraget borgere.

Kort sagt: begrænsningen i mange af de tidligere kommunale forsøg med § 17, stk. 4 udvalg er, at de nye temaudvalg ikke har været tænkt som fora for borgerinddragelse, og at de i vid udstrækning er blevet lagt oven på den gamle struktur, uden at man for alvor har gennemtænkt arbejdsdelingen mellem kommunalbestyrelse, stående politiske udvalg og nye tematiske udvalg for samskabelse. Det er her, at Gentofte Kommune går nye veje ved at introducere en både innovativ og forhåbentlig også bæredygtig model for organiseringen

af det politiske arbejde, der skaber plads til at politikerne kan engagere sig i politikudvikling sammen med borgerne.

3. Baggrunden for Gentoftes nye politiske organiseringsmodel

Gentofte Kommunes nye politisk organiseringsmodel, der blev indført den 1. august 2015, kommer ikke ud af den blå luft. Den er den foreløbige kulmination på mange års forsøg på at skabe fora og arenaer for dialog mellem politikere og borgere, blandt andet på skole- og lokalplansområdet og i forhold til en række nye tværgående indsatser. Erfaringerne har generelt været gode både for politikere, borgere og forvaltning, og det har givet baggrund for ønsket om at bevæge sig længere i denne retning.

De stående udvalg har også gennem en længere periode forsøgt sig med nye måder at arbejde på. Blandt andet har Kultur- og Fritidsudvalget (nu Kultur-, Unge- og Fritidsudvalget) arbejdet på at erstatte sagsbehandling med udarbejdelse af politiske retningslinjer for administrativ uddeling af puljemidler til kultur- og fritidsorganisationer. Udvalgmøderne er også generelt blevet gjort kortere og mere fokuserede. Disse erfaringer har peget fremad mod en ny og mere politisk-strategisk rolle for de stående udvalg.

Den nyvalgte kommunalbestyrelse havde i marts 2014 et seminar, hvor behovet for at udvikle den politiske arbejdsform blev drøftet. Der blev på den baggrund efterfølgende gennemført temamøder i forbindelse med kommunalbestyrelsesmøderne, ligesom udvalgene brugte det som anledning til at drøfte og ændre deres arbejdsform på forskellig vis, for eksempel i form af besøg på institutioner, årshjul og tematiserede møder. Næste trin i udviklingen var, at økonomiudvalget i marts 2015, bad forvaltningen om at udarbejde et oplæg til ny politisk arbejdsform til drøftelse på et kommunalbestyrelsesseminar den 17. april 2015. Efter seminaret var der drøftelser med gruppeformændene og hvert af de politiske partier. På den baggrund udarbejdede forvaltningen oplægget ”Ny politisk arbejdsform tættere på borgerne’, der byggede på ideen om, at det politiske arbejde i langt højere grad skal foregå i nogle nye såkaldte opgaveudvalg, defineret som midlertidige, rådgivende udvalg med borgerdeltagelse (§ 17, stk. 4 udvalg). Den nye politiske arbejdsform blev endeligt vedtaget på kommunalbestyrelsesmøder i maj og juni 2015 med ikrafttrædelse 1. august, 2015. Stemmerne var 16 for (C, V, A og B), 2 imod (I og Ø), mens en suppleant fra V undlod at stemme. Rent tidsmæssigt var hensigten, at den nye organiseringsmodel skulle afprøves, evalueres og justeres inden det næste kommunalvalg.

På mødet i maj vedtog kommunalbestyrelsen den generelle model og førstebehandlede styrelsesvedtægten. På mødet i juni andenbehandlede kommunalbestyrelsen styrelsesvedtægten og besluttede en ny mødeplan for de stående udvalg og mødetidspunkter for opgaveudvalgene og tilpasningerne til bevillingsstyringen.

Kommunalbestyrelsen tog også stilling til emnerne for de første 8 opgaveudvalg og principperne for valg af medlemmer til opgaveudvalg. Opgaveudvalgene blev nedsat på kommunalbestyrelsens møde i august.

4. Modellens formål, hovedprincipper og forventede gevinster

Hensigten med den nye politiske organiseringsmodel er at styrke nærdemokratiet og give lokalpolitikere større mulighed for at beskæftige sig med politikudvikling. Den nye politiske organiseringsform har således til formål at skabe:

- 'Et tættere samspil med borgerne gennem en politisk proces, der inddrager borgere og andre interessenter
- Større reel mulighed for at beskæftige sig med politikskabelse og strategiudvikling
- Et bredere vidensniveau for alle medlemmer af Kommunalbestyrelsen om igangværende politik- og strategiudvikling og
- At ovenstående sker indenfor rammen af en samlet tidsanvendelse hos kommunalbestyrelsesmedlemmerne, der nogenlunde svarer til den nuværende' (Ny politisk arbejdsform tættere på borgerne, 2015).

Politikerne skal bruge flere kræfter på at udvikle nye politiske løsninger på lokalsamfundets problemer og udfordringer, og det skal ske i tæt samarbejde med borgere og andre lokale aktører. Det skal samtidig sikres, at politikerne ikke mister overblikket over de politiske og strategiske udviklingsprocesser, som finder sted i de forskellige fora. Derfor skal der etableres en ny informations- og kommunikationsplatform "politikerportalen", som skal understøtte, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne får et godt og grundigt indblik i arbejdet både i de stående udvalg og de nye opgaveudvalg.

Da arbejdet med at udvikle politik sammen med borgerne og holde sig vidensmæssigt ajour er meget tidskrævende, skal der spares tid andre steder, så den samlede arbejdsbelastning for kommunalbestyrelsesmedlemmerne ikke stiger. Det sker ved at skære ned på tidsforbruget i de stående udvalg, som får omdefinert deres rolle fra primært at være fokuseret på at varetage deres drifts- og bevillingsansvar til primært at have et politisk overvågende og strategisk igangsættende fokus. Ifølge de foretagne beregninger spares der samlet set årligt knapt 500 timer på de stående udvalg ved at overgå til kvartalsvise møder i de stående udvalg, som i stedet kan bruges på arbejdet i de nye opgaveudvalg. Derudover er det tanken, at den nye politikerportal med vægt på nemmere adgang til kortere og mere overbliksskabende sagsfremstillinger kan kvalificere og måske endda forkorte mødeforberedelsen.

Kommunalbestyrelsen nedsætter – eventuelt efter indstilling fra de nye og mere strategisk fokuserede stående politiske udvalg – en række opgaveudvalg med forskellige

tidshorisonter. I udgangspunktet blev det besluttet, at der skulle nedsættes ca. 8 samtidige opgaveudvalg, men flere kan komme til efterhånden, som andre ophører. Der er således allerede to udvalg mere i støbeskeen. Kommunalbestyrelsen vedtager et kommissorium for hvert af opgaveudvalgene, og udpeger også medlemmerne i form af et antal kommunalbestyrelsesmedlemmer og et antal borgere mv. De fleste af opgaveudvalgene er sammensat af 5 kommunalbestyrelsesmedlemmer og 10 borgere mv. Resultatet af opgaveudvalgenes arbejde forelægges de stående udvalg og derefter kommunalbestyrelsen, som træffer den endelige afgørelse om formuleringen af nye politikker og iværksættelse af nye strategier og tiltag.

Forudsætningen for den nye organiseringsmodel er, at kommunalbestyrelsen overtager ansvaret for den umiddelbare forvaltning og en række driftsbevillinger fra de stående politiske udvalg. Det gælder dog ikke i forhold til Byplanudvalget. Kommunalbestyrelsen kan vælge at delegeres ansvaret for den umiddelbare forvaltning til forvaltningen, som løser sine driftsopgaver ud fra retningslinjer udstukket af kommunalbestyrelsen og de stående politiske udvalg. Det er fjernelsen af drifts- og bevillingsansvaret fra de stående politiske udvalg, der giver dem mulighed for at koncentrere sig om at have et strategisk overblik over, hvordan det går på deres respektive område, og hvor der er behov for nye politiske indsatser og løsninger. Det nye strategiske fokus i de stående udvalg frigør tid og ressourcer til politikudvikling sammen med borgerne i de nye opgaveudvalg, som bringer politikken ud til borgerne og borgerne ind i politikken.

Forventningen er, at den nye politiske arbejdsform skaber gevinster i form af:

- En større *lyst* til og *begejstring* for arbejdet som kommunalpolitiker i kraft af indholdet i højere grad handler om emner som politikerne brænder for
- Mere *åbne og søgende politiske processer* i kraft af de fleksible rammer i opgaveudvalgene og samtidig mere *effektive processer* i kraft af muligheden for at handle hurtigt, når der er bred enighed om nye tiltag
- Bedre *løsninger* i kraft af det tværgående og helhedsorienterede perspektiv, fokuseringen på en afgrænset problemstilling, bedre dialog på tværs af partierne og mobilisering af borgernes viden, ideer og ressourcer inden for de givne rammer
- Fælles *ejerskab* og større *medansvar* for nye strategier og tiltag i kraft af en bredere politisk deltagelse
- Større *åbenhed* idet politikudvikling flyttes fra lukkede rum med en snæver deltagerkreds til åbne rum med en bredere deltagerkreds
- Et styrket *nærdemokrati* gennem øget og mere aktiv borgerdeltagelse, der foregår tidligt i de politiske processer
- Et større og bredere *vidensniveau* blandt politikerne i kraft af etableringen af en politikerportal, der giver overblik over politikudviklingen på forskellige områder og adgang til dagsordener, bilag og referater
- En stærkere *kommunalpolitisk ledelse* til gavn for lokalsamfundets udvikling

5. Det institutionelle design af den politiske organiseringsmodel

Politikskabelse med borgerne er en kompleks proces, som for at fungere optimalt og sætte sig tydelige politiske spor skal understøttes af et velgennemtænkt institutionelt design med klare regler, procedurer og strukturer. Det institutionelle design skal både understøtte den politiske samskabelsesproces med borgerne og binde de borgerinddragende opgaveudvalg sammen med de formelle politiske organer i form af kommunalbestyrelsen og de stående udvalg. I dette afsnit beskrives det institutionelle design af den samlede politiske organiseringsmodel i Gentofte Kommune, som den så ud i starten af september 2015.

5.1 Kommunalbestyrelsen

Kommunalbestyrelsen har 19 medlemmer, som i forbindelse med konstitueringen efter nyvalg vælger en borgmester, en 1. viceborgmester og en 2. viceborgmester. Der afholdes fortsat 11 ordinære kommunalbestyrelsesmøder om året (samt to ekstraordinære møder om budgettet), hvor alle politiske og økonomiske spørgsmål kan diskuteres. Kommunalbestyrelsen træffer beslutning om kommunens overordnede vision, planer og politikker, hvilket understreger dens rolle som politikskaber.

Kommunalbestyrelsen overtager ansvaret for den umiddelbare drift og en række driftsbevillinger fra de stående politiske udvalg. Kommunalbestyrelsen har delegeret driftsansvaret på en række områder til forvaltningen, sådan at der kan komme fokus på politikskabelse fremfor sagsbehandling. Delegationen vil i nogle tilfælde kræve udarbejdelse af politiske principper og retningslinjer for forvaltningens dispositioner, så der er politisk snor i forvaltningens driftsbeslutninger. Overførslen af ansvaret for driftsbevillinger til kommunalbestyrelsen har sikret kommunalbestyrelsesmedlemmerne den samme mulighed for indsigt i og kontrol med økonomien, som de tidligere har haft. Alle økonomiske spørgsmål kan fortsat tages op i Kommunalbestyrelsen, og oplysninger kan hentes via afrapporteringer til økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen og via den nye fælles politikerportal.

Kommunalbestyrelsen bistås af de stående politiske udvalg, som overvåger behovet for udvikling af nye politikker og administrationens udmøntning af disse, og udvikler forslag til principper og retningslinjer for forvaltningens løsning af bestemte driftsopgaver.

Kommunalbestyrelsen nedsætter opgaveudvalgene, definerer udvalgenes kommissorier, udpeger medlemmerne, og bestemmer i den forbindelse, hvem af de udpegede medlemmer, der skal være henholdsvis formand og næstformand for udvalget.

5.2 De stående politiske udvalg

5.2.1 De stående udvalgs rolle og opgave

De stående politiske udvalg holder møde én gang i kvartalet, og møderne er sat til maksimalt at vare to timer. Deres opgave er at sikre en tværgående, helhedsorienteret og

langsigtet udvikling af deres ressortområder ved at holde øje med, hvad der sker på området, udvikle nye politikker, og løbende følge op på disse. Det kræver en tæt og god dialog med forvaltningen, der udarbejder kvartalsrapporter med et overordnet billede af ressortområdet, og tilrettelægger temadrøftelser, som sikrer, at det stående udvalg i løbet af et år kommer igennem hele ressortområdet på et vist niveau. For at sikre at tiden på de relativt få møder anvendes optimalt, planlægges indholdet af møderne i god tid som en del af en samlet årsplan, der rammesætter de politisk-strategiske diskussioner.

De stående udvalg har ikke som tidligere ansvar for den umiddelbare forvaltning og driftsbevillingerne inden for deres område. De kan dog med afsæt i politiske diskussioner og overvejelser udarbejde principper og retningslinjer for forvaltningens løsning af diverse driftsopgaver. En god indikator for behovet for sådanne principper og retningslinjer er, hvis der kommer flere og flere enkeltsager inden for et område, der kræver politisk stillingtagen.

De stående udvalg i Gentofte Kommune er: Socialudvalget, Børne- og Skoleudvalget; Kultur-, Unge- og Fritidsudvalget; Teknik- og Miljøudvalget; Erhvervs- og Beskæftigelsesudvalget; og Byplanudvalget.

De stående udvalg kan indstille til Kommunalbestyrelsen, at der nedsættes et opgaveudvalg, og de kan komme med forslag til kommissorium. De stående udvalg følger løbende de opgaveudvalg, der refererer til dem med henblik på eventuelle behov for at justere kommissorierne. Desuden behandler de stående udvalg forslag fra de opgaveudvalg, der refererer til dem, og indstiller derefter til Kommunalbestyrelsen, hvad der videre skal ske.

Borgerinddragelsen skal ikke kun finde sted i de nye opgaveudvalg. De stående udvalg kan også igangsætte strategiske afklaringsprocesser baseret på aktiv borgerdeltagelse. Borgerinddragelsen kan eksempelvis bestå af workshops, diskussion på sociale medier, møde med brugerbestyrelser eller borgerhøringer med en kortere tidshorisont, end den dialogbaserede borgerinddragelse, der udfoldes i opgaveudvalgene.

5.2.2 Byplanudvalget

Byplanudvalget har - som det eneste af de stående udvalg - fortsat ansvar for den umiddelbare forvaltning af deres sagsområde, og mødes fortsat én gang om måneden. Det skyldes den udviklede praksis på området, hvor man i forbindelse med den lovbestemte myndighedsudøvelse på lokalplansområdet afholder en række borgermøder for at få relevante og berørte parter tilbagemeldinger på bygge- og anlægsprojekter. Ofte holdes der to eller flere borgermøder, og der tilstræbes en tidlig inddragelse, der gør det muligt for borgerne at få reel indflydelse. Borgermøderne fortsætter helt frem til vedtagelsen af lokalplanen, og afføder i mange tilfælde en række ændringer i bygge- og anlægsprojekterne. Regelmæssige møder i Byplanudvalget er derfor nødvendige for at imødekomme bygherrens berettigede forventning om at få taget hurtig stilling til nye versioner af projektansøgningen frem mod den endelige godkendelse.

5.2.3 Økonomiudvalget

Økonomiudvalgets opgaver er stort set uændrede, bortset fra at det nu også får ansvaret for drift og vedligeholdelse af alle kommunens bygninger og anlæg, kommunens bygge- og anlægsarbejder og anlægsbevillinger. Økonomiudvalget skal således fortsat varetage den umiddelbare forvaltning af løn- og personaleforhold, stå for den overordnede økonomiske planlægning, føre tilsyn med kommunens aktiver og anvendelsen af økonomiske midler, samt inddrages i alle økonomiske sager, herunder forslag til budget- og bevillingssager. Fjernelsen af bevillingsansvaret fra de stående udvalg betyder dog, at de økonomiske sager i økonomiudvalget, som udgangspunkt, ikke på forhånd er behandlet i de stående udvalg.

5.3 Opgaveudvalg

5.3.1 Formål

Opgaveudvalgene er omdrejningspunkt i den nye politiske organiseringsform. Der er tale om midlertidige, rådgivende og tematisk afgrænsede udvalg (§ 17, stk. 4 udvalg), som skaber mulighed for, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne kan udvikle nye politikker, strategier og tiltag sammen med borgerne. De adskiller sig fra de stående udvalg ved, at de har andre medlemmer end kommunalbestyrelsesmedlemmerne, og ved at de har til formål at samskabe løsninger på specifikke problemer og udfordringer, der er defineret og afgrænset i et kommissorium vedtaget af kommunalbestyrelsen.

5.3.2 Nedsættelse af udvalg samt vedtagelse af kommissorium

Der kan både nedsættes opgaveudvalg med henblik på at udvikle nye politikker, strategier og tiltag (som for eksempel udvikling af en ny ungepolitik) og opgaveudvalg, der følger implementeringen af større reformer eller bygge- og anlægsarbejder (som for eksempel folkeskolereformudvalget). Hvor formålet med førstnævnte er at udvikle nye og bedre løsninger gennem samarbejdsdrevet innovation, så er formålet med sidstnævnte at sikre en koordineret og borgerinddragende implementering i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens politiske ønsker og behovet hos forskellige brugergrupper.

Opgaveudvalgene nedsættes af kommunalbestyrelsen, men initiativet til nedsættelsen af et opgaveudvalg kan både komme fra kommunalbestyrelsen, økonomiudvalget eller ét af de stående udvalg. Hvis det er et opgaveudvalg om et tværgående politisk emne, så refererer udvalget typisk direkte til Kommunalbestyrelsen. Hvis der er tale om et emne, der ligger inden for ét af de stående udvalgs ressortområder, så refererer det til det pågældende udvalg. Hvis det drejer sig om et større bygge- eller anlægsprojekt, så vil opgaveudvalget typisk skulle referere til økonomiudvalget.

De politiske udvalg udarbejder forslag til kommissorier for opgaveudvalgene, som efterfølgende vedtages af kommunalbestyrelsen. Kommissoriet indeholder en beskrivelse af opgaveudvalgets baggrund og formål, udvalgets opgaver, sammensætningen i form af en beskrivelse af de efterspurgte kompetencer / baggrunde for de pågældende, bemærkninger om arbejdsformen, en tidsplan og en økonomisk ramme for arbejdet.

På grund af tidspresset ved indførelsen af den nye politiske organiseringsmodel fra 1. august 2015 var der kun meget lidt tid til, at de stående udvalg kunne diskutere og bidrage til udformningen af kommissorierne for de nye opgaveudvalg. Tanken er dog, at de stående udvalg i fremtiden skal spille en afgørende rolle i forhold til udarbejdelsen af kommissorierne, specielt når der tale om opgaveudvalg, som de selv har foreslået.

5.3.3 Sammensætning og deltagerkreds

Opgaveudvalgene består af et antal kommunalbestyrelsesmedlemmer (typisk 5) og et antal borgere (typisk 10), som alle udpeges af kommunalbestyrelsen i forbindelse med nedsættelse af udvalget.

Alle medlemmerne af opgaveudvalgene udpeges af de i kommunalbestyrelsen anmeldte valggrupper efter den d'Hondtske metode.

Kommunalbestyrelsen valgte i forbindelse med beslutningen om, hvorledes medlemmerne af opgaveudvalgene skulle vælges, at princippet om en samlet beregning af pladser i de stående udvalg både skulle anvendes i forhold til beregning af kommunalbestyrelsesmedlemmernes pladser i opgaveudvalgene og til beregning af øvrige medlemmers pladser.

Det betyder, at kommunalbestyrelsesmedlemmerne fra Enhedslisten og Liberal Alliance, som kun har én plads hver i kommunalbestyrelsen, og som er i hver sin valggruppe, alligevel har mulighed for at blive repræsenteret i flere af opgaveudvalgene. Havde den d'Hondtske metode kun været anvendt på hver enkelt opgaveudvalg, så havde de to mindretalspartier ikke været repræsenteret i nogen opgaveudvalg, fordi der kun skal udpeges et begrænset antal politikere til hvert udvalg. Hvilke udvalg, som de to partier ender med at få plads i, afhænger af hvilke pladser de(n) store valggruppe(r) afgiver. Dermed sikres der i overensstemmelse med styrelseslovens ånd en demokratisk mindretalsbeskyttelse.

Udpegningen af de medlemmer af opgaveudvalgene, der ikke skal være kommunalbestyrelsesmedlemmer, sker ved, at valggrupperne forud for kommunalbestyrelsesmødet identificerer, hvilke borgere mv. de ønsker at pege på (se nedenfor). De borgere, som de peger på, skal matche kommissoriets beskrivelse af de efterspurgte baggrunde og kompetencer. Valggrupperne skal derfor være opmærksomme på, hvilke baggrunde og kompetencer, der mangler at blive besat, når det bliver deres tur til at udpege de medlemmer, der ikke er kommunalbestyrelsesmedlemmer, til opgaveudvalget.

Det understreges, at de medlemmer af opgaveudvalgene, der ikke skal være kommunalbestyrelsesmedlemmer, udpeges på baggrund af deres individuelle kompetencer. Medlemmerne kan godt komme fra en bestemt organisation, men den pågældende organisation kan ikke gives indstillingsret, og kan således ikke råde over en fast plads i opgaveudvalget.

Kommunalbestyrelsen tog på sit møde i august – hvor man nedsatte de første 8 opgaveudvalg – samtidig stilling til metoderne til identifikation af mulige personer til opgaveudvalg fremadrettet. Deres stillingtagen skete med udgangspunkt i et notat, der beskriver forskellige metoder til udpegning af de ikke-politiske medlemmer af opgaveudvalgene.

For at bistå valgrupperne med at finde egnede kandidater til opgaveudvalgene vil der fremover blive anvendt en kombination af metoder med forskellig bredde og målrettethed. De *bredeste metoder*, som når længst ud og skaber størst gennemsigtighed, omfatter annoncering i Villabyerne, Gentofte Lige Nu og kommunens hjemme- og facebookside. Der vil i denne forbindelse blive lavet forsøg med at borgere kan melde sig som interesserede på hjemmesiden. De *mere målrettede metoder* omfatter opslag på institutions hjemmesider, plakater og foldere henvendt til specifikke brugergrupper og orientering på møder med borgere i andre sammenhænge. Disse metoder har den fordel, at de motiverer borgere, der befinder sig i en særlig situation, til at melde sig under fanerne. Endelig er der de *meget målrettede metoder*, som omfatter personlige henvendelser til personer i diverse interessentorganisationer, i politikernes og administratorernes netværk og i grupper som man er særligt opsøgende overfor. Fordelen ved disse metoder er, at man kan få fat i personer med en helt specifik baggrund eller viden, og at man kan prikke personer (for eksempel meget travle eller ressourcetsvage borgere), som ikke selv henvender sig. Ulempen er imidlertid, at disse metoder er mindre gennemsigtige, og at de alt andet lige giver en mere lukket og styret deltagerkreds.

Valget af metode til at identificere relevante og berørte borgere vil variere fra udvalg til udvalg, og afhænger af hvilken type af deltagere, der ønskes.

De borgere der ikke får plads i opgaveudvalget kan inddrages på anden vis, for eksempel gennem arbejdsgrupper, fokusgrupper, workshops, spørgeskemaundersøgelser, høringer mv. Der er således to muligheder for, at borgerne kan få indflydelse på arbejdet i et opgaveudvalg. De kan enten blive udvalgt til at være med i opgaveudvalget, eller de kan deltage i de aktiviteter, som opgaveudvalget tilrettelægger for at få input og kommentarer til arbejdet.

Det er besluttet, at kommunale medarbejdere ikke kan udpeges som medlemmer af opgaveudvalgene. Begrundelsen er dels, at det tager plads fra borgerne, og dels at det vil være en mærkelig situation, hvis kommunens ansatte skal deltage i en politisk debat med deres overordnede politiske ledelse. Medarbejdere deltager dog stadigvæk i opgaveudvalgenes møder, enten som en del af sekretariatsbetjeningen eller fordi de er bedt om komme af udvalget. Opgaveudvalgene sekretariatsbetjenes af administrationen, som står for mødeindkaldelse, lokalebookning, forplejning, udsendelse af dagsordner og referater mv. Medarbejderne bistår også formanden med at planlægge og facilitere mødet i opgaveudvalget, og de bidrager desuden med deres fagprofessionelle viden og kompetence ved at holde oplæg for udvalget og forberede forskellige notater og

udredninger. Medarbejdere, der ikke er en del af sekretariatsbetjeningen, kan desuden inviteres til et møde eller komme i dialog med opgaveudvalget i forbindelse med et institutionsbesøg.

5.3.4 Varighed og arbejdsform

Opgaveudvalgenes varighed afhænger af formålet og opgavens karakter. Start- og sluttidspunkt fastsættes i kommissoriet. Når et opgaveudvalg afslutter sit arbejde, og har løst sin opgave, skabes der plads til etablering af nye opgaveudvalg.

Opgaveudvalgene beslutter selv deres arbejdsform inden for rammerne af styrelsesloven, styrelsesvedtægten for Gentofte Kommune og retningslinjerne i kommissoriet. Arbejdet i opgaveudvalgene kan således være andet end formelle møder med oplæg og rundbordsdiskussioner og eksempelvis omfatte institutionsbesøg, ekskursioner til andre kommuner, workshops med andre borgere mv., hvor man i fællesskab udvikler en prototype på en ny løsning, fremtidsværksteder, borgermøder, 24-timers camps, mv. Opgaveudvalgene kan også beslutte at nedsætte særlige arbejdsgrupper. Arbejdsformen skal tilpasses deltagerne og den opgave og tidsramme, der er angivet i kommissoriet. Det er vigtigt, at deltagerne synes, at det er spændende at være med, og gerne vil komme næste gang, der er møde.

Det påhviler formandskabet i opgaveudvalgene at sikre den nødvendige sammenhæng i forhold til de øvrige opgaveudvalg og de stående udvalgs arbejde. Tværgående koordination er vigtig.

Af hensyn til kommunalbestyrelsesmedlemmernes mulighed for at tilrettelægge deres politiske arbejde tilstræbes det, at møder i opgaveudvalgene lægges på bestemte tidspunkter, og i uger hvor der ikke er andre møder. På udvalgets første møde fremlægges et forslag til mødeplan, så alle ved, hvornår udvalget lægger beslag på deres tid.

Hvis et opgaveudvalg arbejder med en opgave, der har et stort overlap med arbejdet i et af kommunens otte faste råd med borgerdeltagelse, foreslås det, at man går i dialog med det pågældende råd om eventuelt i en periode at skære ned i rådets mødefrekvens. Det vil både medvirke til at begrænse de deltagende kommunalbestyrelsesmedlemmers tidsforbrug og sikre en bedre sammenhæng i og koordination af opgaveløsningen uden unødvendige overlap.

For at sikre gennemsigtighed omkring opgaveudvalgenes arbejde i forhold til kommunens borgere lægges såvel dagsordener som mødereferater ud på kommunens hjemmeside.

5.4 Kommunikation

Den nye politiske organiseringsmodel betyder, at det politiske arbejde i kommunalbestyrelsen både finder sted i de stående udvalg, i opgaveudvalgene, og på kommunalbestyrelsesmøderne. De mange forskellige politiske fora stiller store krav til kommunalbestyrelsesmedlemmernes vidensdeling. Selvom den enkelte politiker ikke er med alle steder, så er der behov for, at de kan følge med i, hvad der sker. Det er således vigtigt, at

kommunalbestyrelsens arbejde ikke afkobles fra arbejdet i de stående udvalg og de nye opgaveudvalg. For at sikre et højt vidensniveau gennem vidensdeling og en let adgang til information og tværgående kommunikation etableres den såkaldte 'politikportal'.

Hidtil har kommunikationen til politikerne omkring arbejdet i kommunalbestyrelsen og de politiske udvalg i Gentofte Kommune foregået ved at sende e-mails med links det elektroniske dagsordenssystem First Agenda samt link til en pdf med dagsorden/referat og diverse bilag. For at finde relevante dokumenter har man derfor skulle vide præcis, hvilket møde dokumentet stammer fra. Det gør det svært at få overblik over den viden og de informationer, som man som kommunalpolitiker skal bruge for at kunne vurdere politiske sager og orientere sig i politiske processer.

Som en del af den nye politiske organiseringsform er der derfor etableret en politikportal, der giver et samlet overblik over arbejdet i alle udvalg, relevant information i forbindelse med arbejdet som kommunalbestyrelsesmedlem og på sigt også samarbejds- og dialogrum. Tanken er, at informationssøgningen både skal være organiseret efter møder, og efter sager og fora. På politikportalen kan man således gå ind på sider med overbliksskabende informationer om kommunalbestyrelsen, de stående udvalg, opgaveudvalgene, styring og tværgående indsatser. Man kan finde oplysninger om baggrund for og status på en sag eller et opgaveudvalg, samt informationer om proces, aktiviteter, beslutninger, økonomi osv.

Målet er at gøre det enkelt og indbydende, således at de tilgængelige informationer fremstår mere som en appetitvækkende buffet end som et støvet arkivskab, og så skal portalen kunne give politikerne et hurtigt overblik, der kan omsættes til politisk handlekraft. I stedet for lange rapporter, som få eller ingen læser, skal der laves korte fokuserede sammenfatninger. Desuden er der etableret en oversigt over alle spørgsmål stillet af kommunalpolitikere til forvaltningen og forvaltningens svar. På sigt er det tanken, at de borgere, der sidder i opgaveudvalgene, skal have adgang til en afgrænset del af politikportalen. Der er med andre ord tale om en ny og ambitiøs kommunikationsplatform, der gør det lettere for politikerne at få det overblik, der skal til for at kunne udøve politisk lederskab.

5.5 Mødeplanlægning

Kommunalpolitikere er med undtagelse af borgmesteren fritidspolitikere. De modtager et beskedent vederlag for deres indsats som kommunalpolitikere, men har for de flestes vedkommende en civil karriere ved siden af den politiske karriere. Det betyder, at politikerne har et stramt tidsbudget, og der stilles derfor store krav til mødeplanlægningen, når kommunalpolitikere både skal deltage i kommunalbestyrelsesmøder, stående udvalgsmøder og opgaveudvalgsmøder.

De stående udvalg mødes kvartalsvist, dvs. fire gange om året. Dog holder Byplanudvalget møder månedligt: 11 gange om året. For at undgå spidsbelastninger i kommunalbestyrelsesmedlemmernes stramme tidsbudget mødes opgaveudvalgene i de to første uger i de måneder, hvor der ikke er møder i de stående udvalg: mandage kl. 17-19 og kl. 19-21

og onsdage kl. 17-19 og kl. 19-21. Opgaveudvalgene kan derudover selv beslutte og planlægge yderligere mødevirksomhed, og kan eksempelvis beslutte at mødes en lørdag eftermiddag til et seminar med indbudte gæster fremfor på det reservede mødetidspunkt. Mødeplanlægningen er med andre ord fleksibel, om end der skal tages hensyn til ønsket om at sprede møderne ud, så der ikke er for mange møder i løbet af en kort periode.

5.6 Styrelseslov, styrelsesvedtægt og vederlagsudbetaling

Gentofte Kommune har i forbindelse med udvikling og indførelsen af den nye politiske arbejdsform vurderet, at det var muligt at styrke kommunalpolitikernes fokus på politikskabelse og strategiudvikling i samspil med borgerne inden for rammerne af den kommunale styrelseslov. Det har således ikke været nødvendigt at søge dispensation fra styrelseslovens bestemmelser for at realisere den nuværende model. Styrelsesloven har således vist sig at være forholdsvis rummelig. En mere vidtgående model, der eksempelvis havde indeholdt en fuldstændig afskaffelse af de stående udvalg, ville have krævet en dispensation, og det ville have givet stor usikkerhed og forsinket processen, så det var blevet svært at nå at afprøve, evaluere og revidere den nye model inden næste kommunalvalg.

Til gengæld er styrelsesvedtægten for Gentofte Kommune blevet ændret, så den afspejler den nye politiske organiseringsmodel. Det betyder, at Gentofte Kommune som den eneste kommune i landet nævner ønsket om at fokusere på politikskabelse sammen med borgerne i styrelsesvedtægtens indledning.

I de kommuner, der arbejder med at opprioritere arbejdet i § 17, stk. 4 udvalg, har spørgsmålet om behovet for at ændre reglerne for udbetaling af vederlag til medlemmerne af kommunalbestyrelsen undertiden givet anledning til store problemer og konflikter. Diskussionerne herom har i visse tilfælde kuldsejlet ambitionen om at bruge mere tid på politikudvikling sammen med borgerne. Hvis arbejdet i de nye midlertidige udvalg med borgerinddragelse skal opprioriteres burde det i princippet udløse en særskilt vederlagsbetaling, men da vederlaget til formænd og næstformænd for forskellige faste udvalg i så fald skal mindskes, skabes der ofte en naturlig modvilje mod de nye midlertidige udvalg. Dette problem er i Gentofte Kommune blevet løst ved, at man foreløbig fastholder de eksisterende regler for vederlagsbetaling, sådan som de fremgår af kommunens nye styrelsesvedtægt.

Det er i det hele taget ikke let at lave et velgennemtænkt system for udbetaling af vederlag for deltagelse i § 17, stk. 4 udvalg, fordi de jo netop er midlertidige, hvilket betyder, at vederlaget skal stoppes, når et udvalg afslutter sit arbejde. Der kan så komme en periode uden vederlag, inden det pågældende kommunalbestyrelsesmedlem kommer med i et nyt udvalg. Det kan give store fluktuationer, som kan gøre det vanskeligt at få livet som kommunalpolitiker til at hænge sammen rent økonomisk. Det skal der tages højde for i et eventuelt fremtidigt forsøg på at udvikle en ny vederlagsmodel.

Der er ikke hjemmel til at udbetale vederlag til de ikke-politiske medlemmer af opgaveudvalgene, og de modtager heller ikke nogen diæter for deres deltagelse i møderne. Udbetaling af mødediæter til borgerne rummer en risiko for at øge skellet mellem de borgere, der deltager i opgaveudvalgene, og de borgere, der ikke gør det.

6. Afsluttende bemærkninger

Der er ingen tvivl om, at den nye politiske organiseringsform i Gentofte Kommune er tidens mest innovative forsøg i danske kommuner på at styrke kommunalpolitikernes politiske ledelse gennem etablering af arenaer for samskabelse af nye politikere, strategier og løsninger sammen med borgerne og det omgivende samfund. Der vil derfor være stor interesse for, om det lykkes at skabe demokratiske, politiske processer, hvor både politikere, borgere og medarbejdere er tilfredse med forløbet og resultatet. Oplever alle disse grupper, at de undervejs har bidraget med det, som de hver i sær kan byde ind med i form af værdier, holdninger, politisk lederskab og demokratisk legitimitet (politikere); erfaringer, ideer, engagement og personlige og organisatoriske ressourcer (borgere) og fagkundskab, ekspertise, administrativ kapacitet og processtyring (medarbejdere).

De næste delrapporter uddyber de positive og negative forventninger til den nye politiske arbejds- og organiseringsform, evaluerer arbejdet i de tre af de nye opgaveudvalg og kortlægger politikernes, administrationens og borgernes erfaringer med den nye model.